香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong

主动调查报告
Direct Investigation Report

屋宇署「强制验窗计划」的执行
Buildings Department’s Implementation of Mandatory Window Inspection Scheme

报告完成日期：2019年8月12日
Completion Date: 12 August 2019

报告公布日期：2019年8月14日
Announcement Date: 14 August 2019

目录

报告摘要

章节		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 – 1.3***
	调查范围及过程	***1.4 – 1.5***
2	*「强制验窗计划」*	***2.1***
	「强制验窗计划」的涵盖范围及检验和修葺标准	***2.2 – 2.4***
	「强制验窗计划」的法定程序	***2.5***
	法律责任及纪律行动	***2.6 – 2.11***
	自愿安排进行窗户订明检验及订明修葺(「自愿验窗」)	***2.12***
3	*选取目标楼宇、发出「验窗通知」的程序和监察「验窗通知」的遵从情况及审核机制*	
	选取目标楼宇	***3.1***
	发出「验窗通知」的程序	***3.2 – 3.3***
	发出确认信	***3.4***
	抽样作实地审核视察	***3.5 – 3.11***
	监察机制	***3.12 – 3.13***
4	*「强制验窗计划」的执行情况*	
	订定目标楼宇	***4.1 – 4.6***

		「验窗通知」的发出及遵从情况	*4.7 – 4.9*
		「验窗通知」未获遵从的原因	*4.10*
		对未有遵从「验窗通知」的法团／业主所采取的执管行动	*4.11 – 4.14*
		抽样审核	*4.15 – 4.17*
		对违规的合资格人士及注册承建商的执管	*4.18 – 4.20*
5	*屋宇署接获的堕窗意外通知*		*5.1 – 5.3*
6	*本署的评论及建议*		*6.1*
		(I) 工作进度远低于预期目标	*6.2 – 6.6*
		(II) 没有妥善监察「验窗通知」的遵从情况	*6.7 – 6.11*
		(III) 在 2012 至 2016 年期间欠缺数据以监察职员、合资格人士及注册承建商的工作	*6.12 – 6.15*
		(IV) 完成审核视察的所需时间未能符合工作指引的要求	*6.16 – 6.18*
		(V) 审核成效因未能进入单位进行审核视察而受影响	*6.19 – 6.23*
		(VI) 对法团／业主违规情况的执管有延误	*6.24*
		建议	*6.25*
		鸣谢	*6.26*

屋宇署「强制验窗计划」的执行
主动调查报告摘要

引言

随着《建筑物条例》的修订，「强制验窗计划」于 2012 年 6 月 30 日起实施，由屋宇署负责执行，旨在解决窗户失修问题。该计划规定楼龄达 10 年或以上的私人楼宇（不高于三层的住用楼宇除外）的业主，如接获屋宇署发出的「强制验窗法定通知」(「验窗通知」)，便须就楼宇的所有窗户安排检验及（如有需要）修葺。

本署调查所得

2. 本署是项主动调查发现，屋宇署执行「强制验窗计划」有以下不足之处。

(I) 工作进度远低于预期目标

3. 在「强制验窗计划」推行之初，该计划涵盖二万多幢楼宇，屋宇署当时的目标是每年选定 5,800 幢目标楼宇进行强制验窗，预期每幢目标楼宇涉及 35 户，首个检验周期预计于五年内（即 2017 年中）完成。然而，在 2012 及 2013 年，「强制验窗计划」的实际目标楼宇数目只达预期不足 70%。自 2014 年，屋宇署因「强制验窗计划」的工作进度未达预期目标（包括目标楼宇每幢涉及的实际平均单位数目为 59 户），以及从推行计划中所得经验，大幅度下调目标楼宇数目，并且不再为完成首个检验周期设下时限。截至 2018 年（即首个检验周期原定完成的年份逾一年后），楼龄为「强制验窗计划」涵盖的楼宇中只有 37%幢已被列为该计划的目标楼宇。

4. 本署认为，屋宇署所作的调整，与原先订下的目标的落差极大，难免令人质疑该署就「强制验窗计划」所进行的策划工作有欠周全。

5. 资料显示，在 2012 至 2018 年期间所发生的堕窗意外以楼龄达 10 年或以上的楼宇占绝大多数。然而，若按屋宇署 2018 年

每年选定 400 幢目标楼宇作计算，单就余下尚未被列为目标楼宇的楼宇，该署将需时近 42 年始能完成首个检验周期。本署认为，屋宇署有需要检讨每年选定目标楼宇的实际数目，加快把楼龄属「强制验窗计划」涵盖的楼宇列入为目标楼宇，令旧楼宇窗户失修的情况得以有序及有效处理，以保障市民的安全。若有需要，屋宇署应增拨资源。

(II) 没有妥善监察「验窗通知」的遵从情况

6. 截至 2019 年 3 月，在 2012 至 2018 年期间发出的「验窗通知」（近 49 万份）的未遵从率约 10%（包括一些于「强制验窗计划」推出初期发出的「验窗通知」），当中 95%「验窗通知」的未获遵从原因是屋宇署未曾接获合资格人士在完成窗户订明检验后以指明表格填写的证明书（「证明书」）。本署认为，屋宇署应更积极监察「验窗通知」的遵从情况，以避免个案进一步积压。其中，该署应优先跟进该些逾期良久而该署从未接获「证明书」的个案。

(III) 在 2012 至 2016 年期间欠缺数据以监察职员、合资格人士及注册承建商的工作

7. 「强制验窗计划」的推行，很大程度依赖合资格人士及注册承建商妥善进行窗户订明检验及订明修葺。屋宇署设有审核机制，以监察合资格人士及注册承建商有否妥善进行该些工作。然而，该计划早于 2012 年推行，但在 2017 年之前，并该署并无制备所需数据，以监察职员执行抽样审核的情形（包括职员有否适时完成有关视察），以及监察合资格人士及注册承建商所完成的窗户订明检验及订明修葺是否符合法例、作业守则及作业备考的要求。本署认为，该署在「强制验窗计划」推行四年多后，始备存该些数据，可说是计划不周，监察不足，亦未能早日得悉下文第 8 段所提及的问题，从而作出改善。

(IV) 完成审核视察的所需时间未能符合工作指引的要求

8. 自 2015 年 8 月起，屋宇署把完成审核视察的时限，定为两个月。屋宇署于 2017 及 2018 年所抽样而成功完成审核视察的个案，分别有 44%及 52%未能在上述时限内完成；当中需时逾三个月始完成审核视察的个案分别达 29%及 37%。本署认为，屋宇署职员必须致力遵守工作指引所订明的跟进时限，以尽早发现有

问题的窗户订明检验及订明修葺工程，以及作出适时的跟进，包括执管。

9.　　另外，屋宇署辩称，上述「完成审核视察」的时限，意思是若单位业主在时限内不就该署要求入屋进行审核视察而作出回应，该署便不会再作跟进，并非该署要求所有审核个案必须于时限内完成。本署对这演绎存疑。「完成审核视察」字面的意思非常清晰，是指该署职员成功进入获抽选的单位并完成审核该单位的窗户订明检验及／或订明修葺工程。该署职员若未能进入获抽选的单位进行审核工作，有关审核视察根本未曾进行，更遑论完成。如果屋宇署认为现行按其上述演绎的跟进行动合适，便应修改有关工作指引，以准确反映有关行动。

(V)　　审核成效因未能进入单位进行审核视察而受影响

10.　　屋宇署于 2017 及 2018 年抽选进行审核视察的个案，分别有 77%及 78%是因业主拒绝或没有回应该署的视察要求而终止跟进。该署耗用大量资源作审核视察，但成效却甚为有限。自 2017 年起，屋宇署订定的抽查率是 10%。根据上述无法入屋进行审核视察而终止跟进的数据，该署在 2017 及 2018 年就已接获的「证明书」进行审核视察的实际审核率分别只有 2.3%及 2.2%。

11.　　本署认为，屋宇署应研究措施，以提升该署职员进入单位进行审核视察之成功率，从而提升整个审核视察机制的成效。此外，该署应以进入单位进行审核视察的实际审核率，而非抽查率作为工作指标，以反映审核视察的真实情况。

(VI)　　对违规情况的执管有延误

12.　　相关数据显示，屋宇署有就不遵从「验窗通知」的业主立案法团／业主采取相应的跟进及执管行动，包括发出警告信、发出定额罚款通知书及提出检控。不过，就 142 宗早于 2012 年发出但及至 2017 年 10 月仍未获遵从的「验窗通知」，该署于 2017 年底（逾五年）始向有关业主发出警告信，明显属延误。本署认为，屋宇署必须适时向未有遵从「验窗通知」的业主采取执管行动。

建议

13. 综合以上所述，申诉专员建议屋宇署：

(1) 全面检讨「强制验窗计划」的实施情况，制订切实可行的工作目标，加快把楼龄属「强制验窗计划」涵盖的楼宇列入为目标楼宇。若有需要，该署应增拨资源；

(2) 更积极监察「验窗通知」的遵从情况，以及尽快及有效地处理已积压个案；

(3) 检讨需否就其工作指引中有关完成审核视察的时限的定义作出修改，以准确及清晰反映署方的要求，并提示职员务须按照工作指引所订明的时限跟进审核视察个案；

(4) 研究措施，以提升职员进入获抽样进行审核视察的单位之成功率，从而提升整个审核视察机制的成效；

(5) 研究以进入单位进行审核视察的实际审核率，而非抽查率作为工作指标，以反映审核视察的真实情况；以及

(6) 适时向未有遵从「验窗通知」的业主采取执管行动。

申诉专员公署
2019 年 8 月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Buildings Department's Implementation of Mandatory Window Inspection Scheme

Foreword

With the amendments to the Buildings Ordinance ("BO"), the Mandatory Window Inspection Scheme ("MWIS") commenced on 30 June 2012. It is implemented by the Buildings Department ("BD") and aims to resolve the problem of dilapidated windows. Under MWIS, owners of private buildings aged 10 years or above (except domestic buildings not exceeding three storeys), who receive a statutory notice of MWIS ("the Notice") from BD, are required to arrange inspection and (where found necessary) repairs for all the windows of their buildings.

Our Findings

2. Our findings in this direct investigation reveal the following inadequacies in BD's implementation of MWIS.

(I) Implementation Progress Significantly Below Targets

3. When MWIS commenced, some 20,000 buildings were within the scope of the Scheme. BD had planned to select 5,800 target buildings, with an estimate of 35 premises in each target building, for mandatory window inspection each year. The first inspection cycle was expected to complete within five years (i.e. by mid-2017). Nevertheless, the numbers of target buildings actually selected under MWIS in 2012 and 2013 were less than 70% of the estimated figures. Due to the failure to meet the targets set for MWIS (including the fact that the average number of premises in each target building was actually 59) and the experience gained in implementing the Scheme, BD has significantly reduced the number of target buildings since 2014 and it has stopped setting any target completion time for the first cycle of inspections. As at 2018 (i.e. more than one year after the scheduled completion of the first cycle of inspections), only 37% of buildings whose age was within the scope of MWIS were selected as target buildings.

4. In our view, the adjustment that BD made is significant compared with its original target. That would inevitably raise doubts as to whether BD had duly planned for the implementation of MWIS.

5. Figures show that accidents involving fallen windows between 2012 and 2018 mostly took place at buildings aged 10 years or above. However, based on BD's target of selecting 400 target buildings each year in 2018, it would require almost 42 years to complete the inspection of the windows of buildings which are yet to be selected as target buildings in the first inspection cycle. We consider that BD should review the number of actual target buildings selected each year and speed up listing buildings whose age is covered by MWIS as target buildings, so that the problem of dilapidated windows of old buildings can be resolved in an orderly and effective manner to ensure public safety. Where necessary, BD should allocate additional resources.

(II) Failing to Properly Monitor the Compliance with Notices

6. As at March 2019, around 10% of the Notices (totalling nearly 490,000) issued between 2012 and 2018 were not complied with, and some of them were issued when MWIS commenced. In 95% of those cases, the reason for non-compliance with the Notice was that BD had not yet received the certificate in the specified form ("the Certificate") from the Qualified Persons ("QPs") upon completion of the prescribed window inspection. In our view, BD should monitor the compliance with Notices more proactively to avoid further backlog of non-compliance cases. In particular, BD should give priority to long-time outstanding cases where the Certificate has yet to be received.

(III) Lack of Data between 2012 and 2016 for Monitoring the Work of Staff, QPs and Registered Contractors ("RCs")

7. The implementation of MWIS relies heavily on QPs and RCs to properly carry out the prescribed inspection and prescribed repair for the windows of buildings. BD has an audit check mechanism in place to monitor whether QPs and RCs have properly carried out those tasks. However, despite that the Scheme commenced in 2012, prior to 2017, BD had not compiled any data for monitoring the audit checks carried out by its staff (including whether its staff had completed the site audits in a timely manner), and whether QPs and RCs had completed the prescribed inspection and prescribed repair in accordance with the requirements of the legislations, code of practice and practice

note. In our view, there were inadequacies on the part of BD in planning for MWIS and monitoring its implementation as the Department only started to maintain the relevant data some four years after the commencement of the Scheme, which led to its failure to identify and make improvement to the problem discussed in paragraph 8 below.

(IV) Time Needed to Complete Site Audits Not Meeting the Requirements in Operational Guidelines

8. Since August 2015, BD has set the time frame for completion of a site audit at two months. Nevertheless, among the selected cases that successfully went through site audits in 2017 and 2018, 44% and 52% respectively were not completed within this time frame. 29% and 37% respectively of such cases even took more than three months to complete. We consider that BD staff must endeavour to abide by the time frame stipulated in the operational guidelines for early identification of prescribed inspection and prescribed repair of windows that are defective, and for timely follow-up actions, including enforcement actions.

9. BD also argues that the above time frame for "completion of a site audit" means the Department would stop following up a case further if the property owner does not respond within the time frame to BD's request for entry into the premises to conduct a site audit. It does not mean that all site audits must be completed within the time frame. We are doubtful of such interpretation. The literal meaning of "completion of a site audit" cannot be clearer. It means that BD staff successfully enter a selected premises and complete an inspection of the prescribed inspection and/or prescribed repair of the windows in the premises. If BD staff cannot enter a selected premises to carry out an inspection, the site audit is simply never carried out, let alone completed. If BD deems it appropriate to take follow-up actions in accordance with its interpretation above, it should revise the relevant operational guidelines to accurately reflect its actions.

(V) Effectiveness of Site Audits Affected by Failure to Enter Premises

10. For cases selected for site audit by BD in 2017 and 2018, 77% and 78% respectively were terminated because property owners either refused BD's request for a site audit or did not respond to the request. Huge resources were spent on site audits, yet for very limited effectiveness. Since 2017, BD has set a sampling ratio of 10%. Nevertheless, based on the above statistics on cases in which no site audit was carried out because of failure to gain entry into premises, site audits had only been carried out

for 2.3% and 2.2% of the Certificates received by BD respectively in 2017 and 2018.

11. This Office considers that BD should explore measures to increase the success rate of its staff entering into premises for site audits so as to enhance the effectiveness of the audit check mechanism as a whole. Besides, instead of using the sampling ratio, BD should adopt the rate of actual entry into premises to carry out site audit as the benchmark to reflect the real situation of site audits.

(VI) Delay in Enforcement against Irregularities

12. Relevant statistics reveal that BD did take follow-up and enforcement actions against Owners' Corporations/property owners who had failed to comply with the Notice. Such actions included issuing warning letters and fixed penalty notices, and instigating prosecutions. Nevertheless, in 142 cases where a Notice had been served in as early as 2012 but compliance was still outstanding as at October 2017, warning letters were only issued to the owners concerned in late 2017 (after more than five years). Such delay was glaring. We consider that BD must take timely enforcement actions against owners who fail to comply with the Notice.

Recommendations

13. In the light of the above, The Ombudsman recommends that BD:

(1) conduct a comprehensive review on the implementation of MWIS and lay down practicable work targets so as to speed up listing buildings whose age is covered by MWIS as target buildings. Additional resources should also be allocated if necessary;

(2) monitor the compliance with Notices more proactively, and to clear backlog promptly and effectively;

(3) review the need to revise the definition of the time frame set in its operational guidelines regarding the completion of site audits so as to clearly reflect the Department's requirement, and remind its staff to follow up and complete site audits within the time frame specified in the operational guidelines;

(4) explore measures to increase the success rate of staff gaining entry into premises for conducting site audits, so that the effectiveness of the audit check mechanism can be enhanced as a whole;

(5) adopt the rate of actual entry into premises to carry out site audit, instead of the sampling ratio, as its work benchmark to better reflect the real situation of site audits; and

(6) take timely enforcement actions against property owners who fail to comply with the Notice.

Office of The Ombudsman
August 2019

1

引言

背景

1.1 随着《建筑物条例》(「《条例》」)的修订,「强制验窗计划」于 2012 年 6 月 30 日起实施,由屋宇署负责执行。该计划规定楼龄达 10 年或以上的私人楼宇(不高于三层的住用楼宇除外)的业主,如接获屋宇署发出的「强制验窗法定通知」(「验窗通知」),便须就楼宇的所有窗户安排检验及(如有需要)修葺。自「强制验窗计划」实施以来,本署不时接获有关屋宇署没有妥善执行有关计划的投诉。

1.2 此外,本署留意到堕窗意外近年时有发生。有旧楼的窗户失修,但屋宇署迟迟未有把有关楼宇纳入「强制验窗计划」,亦曾有大厦单位的窗户在强制验窗后不久堕下。上述情况令人关注。

1.3 有见及此,申诉专员于 2018 年 4 月 27 日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条展开主动调查,审研屋宇署在执行「强制验窗计划」方面有否不足及可改善之处。

调查范围及过程

1.4 这项主动调查的范围包括屋宇署:

(1) 发出「验窗通知」的程序;

(2) 订定「强制验窗计划」目标楼宇的情况;

(3) 监察「验窗通知」的遵从情况的机制；以及

(4) 对各类违规的执管情况。

1.5 2019年5月9日，本署将调查报告草拟本送交屋宇署置评。经考虑该署的意见后，本署于同年8月12日完成这份报告。

2

「强制验窗计划」

2.1 「强制验窗计划」在2012年6月30日起实施，旨在解决窗户失修的问题。

「强制验窗计划」的涵盖范围及检验和修葺标准

2.2 根据《条例》，「强制验窗计划」涵盖楼龄达10年或以上的私人楼宇，包括住用楼宇（不高于三层除外）、商业楼宇、综合用途楼宇及工业大厦。该些楼宇的业主如接获「验窗通知」，须委任一名合资格人士[1]就楼宇的所有窗户进行订明检验，并负责监督检验后认为需要进行的订明修葺工程。如需进行订明修葺，有关业主须委任一名注册承建商[2]，在一名合资格人士的监督下进行所需的订明修葺。

2.3 「强制验窗计划」涵盖所有窗户及玻璃百叶窗，包括个别私人处所及楼宇公用部分的玻璃墙，但不包括幕墙、室内的间隔玻璃嵌板及地下铺面的橱窗。

2.4 合资格人士须按楼宇建造时及进行改动及加建工程时的设计标准及作业守则，以及楼宇因应《消防安全（商业处所）条例》及《消防安全（建筑物）条例》的实施而进行改善工程后所达到的

---

[1] 合资格人士须是名列于建筑事务监督（即屋宇署署长）所备存的(i)认可人士；(ii)注册结构工程师；(iii)注册检验人员；(iv)注册一般建筑承建商；或(v)关乎窗户的小型工程级别、类型及项目的注册小型工程承建商名册内的人士。

[2] 注册承建商须是名列于建筑事务监督所备存的相关名册内的注册一般建筑承建商或符合资格进行纠正及修葺工程的注册小型工程承建商。

标准作为检验准则。如检验后有需要进行修葺，有关的纠正及修葺工程的成效须不逊于建造该幢楼宇时，以及早前进行改动及加建工程时所须遵从的法例、标准及作业守则的规定，或如果消防安全改善工程是按照《消防安全（商业处所）条例》或《消防安全（建筑物）条例》发出的指示完成，则须不逊于该些已完成工程的标准。

「强制验窗计划」的法定程序

2.5 「强制验窗计划」的法定程序如下：

(1) 屋宇署向目标楼宇的业主立案法团（「法团」）/业主发出「验窗通知」；

(2) 法团/业主须于「验窗通知」的指定期限[3]内委任合资格人士就楼宇的所有窗户进行订明检验，并负责监督检验后认为需要进行的订明修葺工程。如需进行订明修葺，有关业主须委任一名注册承建商，在一名合资格人士的监督下进行所需的订明修葺；以及

(3) 在完成订明检验及/或订明修葺后，合资格人士/注册承建商须向屋宇署提交以指明表格填写的证明书（「证明书」）及/或检验报告。

---

[3] 就个别单位的窗户，业主须在「验窗通知」的日期起计六个月内委任合资格人士，完成订明检验及订明修葺（如有需要）；就大厦公用部分的窗户（不论有关大厦有否法团），法团/业主须在「验窗通知」的日期起计九个月内委任合资格人士，完成订明检验及（如有需要）订明修葺。业主/法团如需延长完成订明检验及/或订明修葺的限期，可向屋宇署提出书面申请，详述申请延期的理据。屋宇署会根据个别情况，考虑有关申请。

法律责任及纪律行动

法团／业主

2.6 法团／业主若无合理辩解而不遵从「验窗通知」(即屋宇署在「验窗通知」指明的期限或屋宇署同意延长的期限届满后仍未接获「证明书」)，屋宇署会根据该署的工作指引及《条例》按序向有关法团／业主发出第一封警告信、第一封定额（1,500 元）罚款通知书、第二封警告信、第二封定额（1,500 元）罚款通知书、第三封警告信及提出检控。就检控个案，有关法团／业主一经定罪，可处罚款 25,000 元及监禁三个月，以及可就经证明并获法庭信纳该罪行持续的每一天，另处罚款 2,000 元。

2.7 此外，若屋宇署职员在进行审核视察（**第 3.5 段**）时，发现窗户处于危险状况而业主未能即时处理，又或法团／业主因实际困难未能遵从「验窗通知」，屋宇署可根据《条例》安排其委聘的顾问公司及政府承建商进行所需的检验和修葺工程，然后向法团／业主追讨检验及修葺工程的费用和监督费，以及征收不超过有关费用 20%的附加费。

合资格人士及注册承建商

2.8 根据《条例》，屋宇署可就「强制验窗计划」的合资格人士及注册承建商的违规行为提出检控，包括：

(1) 任何合资格人士及进行订明窗户修葺的注册承建商明知而在给予建筑事务监督属窗户的订明检验或修葺工程的任何图则、证明书、表格、报告、通知或其他文件内就重要事实作出失实陈述，可处罚款 500,000 元及监禁 18 个月；

(2) 任何合资格人士没有亲自检验窗户，可处罚款 250,000 元；

(3) 任何合资格人士没有为检验后认为需要进行的订明修葺提供妥善监督，可处罚款 250,000 元；或就属小型工程的订明修葺的监督而言，可处罚款 150,000 元；

(4) 任何合资格人士及进行订明窗户修葺的注册承建商没有确保就其获委任进行或监督订明修葺的窗户安全或已被致使安全，可处罚款 1,000,000 元及监禁三年；或就属小型工程的订明修葺而言，可处罚款 500,000 元及监禁 18 个月；以及

(5) 任何合资格人士及进行订明窗户修葺的注册承建商的检验进行方式或进行窗户订明修葺的方式相当可能导致他人受伤或财产损毁，可处罚款 500,000 元及监禁 18 个月。

2.9 除根据《条例》提出检控外，屋宇署亦可向违规的合资格人士及注册承建商按法定程序提出纪律处分：屋宇署会根据《条例》通知由发展局局长委出的纪律委员会，就合资格人士及注册承建商的违规／行为不当／疏忽进行聆讯。聆讯后纪律委员会若信纳有关违规／行为不当／疏忽属实，可作出命令，例如将有关合资格人士及注册承建商的姓名永久地或在一段纪律委员会认为适合的期间内从有关名册中删除。

2.10 若合资格人士及注册承建商的违规事项性质轻微且不涉及窗户安全，例如所提交的「证明书」资料不整全、内容欠清晰，以及未有在法定期限内提交「证明书」等，屋宇署会要求合资格人士及注册承建商作出纠正，并视乎情况向他们发警告信。

其他人士

2.11 根据《条例》，任何并非合资格人士的人无合理辩解而核证对建筑物窗户的订明检验，或核证或监督对建筑物窗户的订明修

葺，可处罚款 100,000 元及监禁六个月；并可就经证明并获法庭信纳该罪行持续的每一天，另处罚款 5,000 元。

自愿安排进行窗户订明检验及订明修葺（「自愿验窗」）

2.12 除接获「验窗通知」外，业主可自愿安排为其楼宇／处所的窗户按照「强制验窗计划」的标准和程序进行订明检验及订明修葺。就已进行「自愿验窗」的业主，屋宇署不会在有关窗户须检验的周期内，向有关业主发出「验窗通知」。

3

选取目标楼宇、发出「验窗通知」的程序和监察「验窗通知」的遵从情况及审核机制

选取目标楼宇

3.1 屋宇署每年制订「推荐目标楼宇名单」(「推荐名单」)予当局成立的「选取目标楼宇咨询委员会」(「咨询委员会」)[4]审阅，以确定须进行「强制验窗计划」的楼宇。在「强制验窗计划」实施初期，屋宇署拣选目标楼宇主要是根据全港18区内合资格楼宇数目的比例作分配。其后，屋宇署以风险为本作为选取目标楼宇的准则，考虑的因素包括楼龄、楼宇状况、楼宇管理模式、以及楼宇是否有对公众安全构成较高风险的构件。另外，考虑到窗户从楼宇堕下对公众构成的风险，除了对上述目标楼宇发出「验窗通知」外，屋宇署自2015年起以风险为本的原则拣选那些一再发生窗户堕下事件或得悉其窗户状况变差或失修的楼宇，并向「咨询委员会」建议纳入为「强制验窗计划」的目标楼宇。

---

4 「咨询委员会」就有关拣选「强制验窗计划」目标楼宇的事宜向屋宇署提供意见。成员由屋宇署署长委任，包括专业团体、相关非政府机构、物业管理专业人士、区议会及相关政府部门的代表。

发出「验窗通知」的程序

3.2 「咨询委员会」会讨论及确认「推荐名单」。及至 2018 年 3 月，屋宇署会向「咨询委员会」通过的「推荐名单」内的目标楼宇法团／业主发出「预先知会函件」，或将有关函件张贴在楼宇的显眼位置，以提示业主需为窗户进行订明检验及订明修葺作准备及安排。

3.3 在发出「预先知会函件」不少于两个月后，屋宇署会向目标楼宇的法团／业主发出「验窗通知」，要求法团／业主于指定期限内委任合资格人士完成所需的订明检验及（如有需要）订明修葺（**第 2.5(2)段**）。自 2018 年 4 月起，屋宇署不再向目标楼宇的法团／业主发出「预先知会函件」，而是直接向他们发出「验窗通知」。

发出确认信

3.4 在接获合资格人士／注册承建商于完成订明检验及／或订明修葺后所提交的「证明书」和（如适用）检验报告（**第 2.5(3)段**）（包括市民「自愿验窗」而递交的「证明书」和（如适用）检验报告，**第 2.12 段**）后，屋宇署会对「证明书」和检验报告进行基本审查，包括有关合资格人士是否名列于建筑事务监督所备存的相关名册内的人士（**第 3 页，注 1**）。如无发现不妥之处，屋宇署会向法团／业主发出确认信，确认「验窗通知」已获遵从。

抽样作实地审核视察

3.5 除监察法团／业主对「验窗通知」的遵从情况外，屋宇署在接获由合资格人士／注册承建商提交的「证明书」和检验报告（**第 2.5(3)段**）（包括市民「自愿验窗」而递交的「证明书」和检验报告，**第 2.12 段**）后，会抽样作实地审核视察，以确定有关的订明检验及／或订明修葺是否已按照《条例》及该署发出的作业守则及作业备考进行。

抽查率及完成审核视察的时限

3.6 根据屋宇署于 2013 年所发出的工作指引，就经合资格人士进行订明检验后无须进行订明修葺而提交了「证明书」的个案，该署会抽选该些个案 5%的「证明书」作审核视察。至于经合资格人士进行订明检验后须进行订明修葺而提交了「证明书」及检验报告的个案，该署会抽选该些个案 10%的「证明书」作审核视察。该署职员须于个案获抽样进行审核视察后 30 天内完成视察[5]。

3.7 自 2015 年 8 月起，屋宇署把完成审核视察的时限定为两个月。此外，该署自 2017 年 1 月起划一抽选 10%已接获的「证明书」进行审核视察，不论有关个案是否涉及订明修葺。2018 年 6 月，屋宇署修订工作指引，纳入了这两项安排[6]。

3.8 屋宇署向本署表示，上述 5% / 10%抽查率是指该署抽选已接获的「证明书」进行审核视察的百分比，而非该署职员实际进入获抽选的单位的百分比。

审核视察

3.9 屋宇署会发信给被抽样进行审核视察的单位之业主，要求安排该署职员进入其单位视察。单位业主若作出回应，该署便会到其单位视察。

3.10 单位业主若未有回应，屋宇署会派员到访。如未能成功进入有关单位，该署职员会留下便笺，要求单位业主安排职员进入其单位视察。若单位业主仍不作出回应，屋宇署便不会再作跟进。

---

5 有关工作指引的原文为：「The Team Leaders of the District Team/Mandatory Building Inspection Sections should retrieve from the Mandatory Window Inspection Scheme Audit Check Register at weekly intervals to identify the cases within his purview to complete the audit check within 30 days after the sampled cases have been recorded in the Register.」

6 经修订的工作指引中有关审核视察时限的原文为：「Team Leader should complete site audit within 2 months.」

3.11 就成功入内的单位，屋宇署职员会检查单位内所有窗户的状况及（如适用）完成的窗户修葺工程，并作记录。如发现合资格人士及／或注册承建商有违规情况，该署会展开调查。视乎调查结果，该署会考虑提出检控及／或采取纪律处分行动（**第 2.8-2.9 段**）。

监察机制

3.12 自「强制验窗计划」于 2012 年 6 月 30 日实施以来，屋宇署的「楼宇状况资讯系统」记录了「验窗通知」的发出日期、届满日期及遵从日期等资料。该署的高级专业人员会定期透过「楼宇状况资讯系统」监察逾期未获遵从的「验窗通知」，并每月向总专业主任汇报。自 2015 年 6 月起，有关工作亦已纳入该署每隔四个月召开的「进度监察委员会」（「监察委员会」）[7]的监察。

3.13 此外，屋宇署于 2017 年 5 月优化「楼宇状况资讯系统」，透过该系统每天经电邮向负责「强制验窗计划」的专业人员提示逾期未获遵从的「验窗通知」，以便适时作出跟进。同年，该署于「楼宇状况资讯系统」增设储存就「强制验窗计划」进行抽样审核情况及结果的功能，以加强监察。在此之前，屋宇署只以电子数据表（即 Excel 表）备存抽样审核的个案，以及该署职员能否进入有关单位进行审核视察。

---

[7] 「监察委员会」由屋宇署署长、副署长、相关助理署长及总专业主任组成。「监察委员会」每隔四个月举行会议，以监督对现有楼宇的执法工作，包括监察跟进举报和未获遵从的法定命令的进度。

4

「强制验窗计划」的执行情况

订定目标楼宇

4.1 在「强制验窗计划」推出之初，屋宇署的目标是每年选定5,800幢目标楼宇。该署当时预期每幢目标楼宇涉及35户，预计于五年（即2017年中）内完成检验当时全港两万多幢该计划涵盖的私人楼宇（**第2.2段**）的窗户（「检验周期」）。

推行「强制验窗计划」前的准备工作

4.2 屋宇署表示，在「强制验窗计划」推行前，该署已于当时可预计的情况下，进行多方面准备工作，包括公众宣传、鼓勵建筑专业人员申请注册为合资格人士及为他们举办简介会，以及參与由不同界别举办的多个讲座，向市民讲解该计划及配套支援的详情。

下调目标楼宇数目

4.3 屋宇署表示，由于推行「强制验窗计划」的工作量庞大，加上目标楼宇每幢涉及的实际平均单位数目由预期的35户（**第4.1段**）增至59户，而该署亦需调整策略，重新调配资源就不遵从「验窗通知」的个案采取执管行动、加强支援业主以协助遵从「验窗通知」及加强规管该计划的合资格人士及注册承建商，以及在该计划推行初期需处理大量公众查询和因应楼宇业主与持份者的要求出

席简介会，故工作进度未达预期目标。考虑到「强制验窗计划」的实施进度，以及社会上普遍认为应减慢该计划，让业主有更多时间了解该计划的规定和作好准备，故屋宇署自 2014 年起逐步下调拣选「强制验窗计划」的目标楼宇数目，亦不再为「强制验窗计划」完成首个检验周期设下时限。

目标楼宇数目及楼龄分布

4.4 有关 2012 至 2018 年期间「强制验窗计划」每年订定目标楼宇的目标及实际数目，见**表 1**。

表 1：订定目标楼宇的目标及实际数目

年份	目标数目（幢）*(a)*	实际数目（幢）*(b)*	达标率 *(c)*
2012 (6 月 30 日起)	4,350	2,823	65%
2013	5,800	3,943	68%
2014	1,000	1,018	102%
2015	650	663	102%
2016	500	500	100%
2017	400	464	116%
2018	400	435	109%

4.5 屋宇署表示，该署每年会按风险为本的原则（**第 3.1 段**）把一定数量的楼宇列为「强制验窗计划」的目标楼宇。该署会因应实际运作经验、市场情况、持份者及社会人士的意见，适时检讨每年选定目标楼宇的数目，以及检视所需人手。如有需要，屋宇署会按既定机制，要求增拨资源。另一方面，该署鼓励业主应根据需要进行「自愿验窗」（**第 2.12 段**），以确保窗户的良好保养和安全状况。根据屋宇署的记录，除因遵从「验窗通知」外，每年有逾一万宗涉及窗户修葺或更换的小型工程按照「小型工程监管制度」进

行。该署认为有关数字可反映该署自 2017 年起推行的公众教育措施让市民意识到定期保养窗户的重要性，从而自发适时进行所需的窗户修葺。

4.6 有关截至 2018 年楼龄为「强制验窗计划」涵盖的楼宇及当中已被列为「强制验窗计划」的目标楼宇之楼宇数目，见**表 2**。

表 2：楼龄为「强制验窗计划」涵盖的楼宇及当中已被列为「强制验窗计划」的目标楼宇数目

楼龄（年）	截至 2018 年 12 月楼龄为「强制验窗计划」涵盖的楼宇（幢）	已被列为「强制验窗计划」的目标楼宇	
		数目（幢）	百分比
10-19	3,713	492	13%
20-29	5,316	2,340	44%
30-39	5,371	2,286	43%
≥40	12,137	4,728	39%
总数	**26,537**	**9,846**	**37%**

「验窗通知」的发出及遵从情况

4.7 有关屋宇署于 2012 至 2018 年期间所发出的「验窗通知」，以及该些「验窗通知」截至 2019 年 3 月的遵从情况，见**表 3**。

表 3：「验窗通知」的发出及遵从情况

年份	发出的	截至 2019 年 3 月

	「验窗通知」（份） *(a)* *(=(b)+(d)+(f))*	*(a)*栏已获遵从的「验窗通知」		*(a)*栏未获遵从的「验窗通知」		
		数目（份） *(b)*	遵从率 *(c)*	期限#已届满数目（份） *(d)*	未遵从率 *(e)*	期限#未届满数目（份） *(f)*
2012	2,767	2,755	99.6%	12	0.4%	0
2013	119,178	110,696	92.9%	8,430	7.1%	52
2014	105,943	95,489	90.1%	10,415	9.8%	39
2015	123,259	113,844	92.4%	9,380	7.6%	35
2016	86,280	78,288	90.7%	7,947	9.2%	45
2017	30,223	25,637	84.8%	4,537	15%	49
2018	20,181	9,568	47.4%	8,731	43.3%	1,882
总数	**487,831**	**436,277**	**89.4%**	**49,452**	**10.1%**	**2,102**

\# *包括获屋宇署同意延期的期限。*

4.8 屋宇署表示，该署于 2015 年调整了推行「强制验窗计划」的策略，重新调配资源就不遵从「验窗通知」的个案采取执管行动、加强支援业主以协助遵从「验窗通知」及加强规管该计划的合资格人士及注册承建商。自 2016 年起，该署制订年度工作计划，包括就未获遵从的个案发出警告信及定额罚款通知书订定目标。该署并于 2017 年 5 月优化了「楼宇状况资讯系统」，每天向有关专业人员提示逾期未获遵从的「验窗通知」，以便适时作出跟进（**第 3.13 段**）。

4.9 另一方面，屋宇署解释，该署实有积极跟进逾期而未获遵从的「验窗通知」，令未获遵从的「验窗通知」数目由2014年约16万份大幅降至2019年3月的不足五万份，遵从率近90%（**第4.7段，表3，(d)及(c)栏**）。

「验窗通知」未获遵从的原因

4.10 就屋宇署于2012至2018年期间所发出、期限已届满，但截至2019年3月仍未获遵从的49,452份「验窗通知」（**第4.7段，表3，(d)栏**），其未获遵从的原因详列于**表4**。

表4：「验窗通知」未获遵从的原因

年份	截至2019年3月期限届满但未获遵从的「验窗通知」（份）*(a)* *(=(b)+(c)+(d))*	「验窗通知」未获遵从的原因		
		未曾接获合资格人士提交「证明书」（不包括*(d)*项）（份）*(b)*	须待合资格人士修订「证明书」的资料（份）*(c)*	其他（例如合资格人士已完成订明检验，但尚未完成订明修葺）（份）*(d)*
2012	12	11	0	1
2013	8,430	7,775	139	516
2014	10,415	9,780	197	438
2015	9,380	9,002	184	194
2016	7,947	7,655	175	117
2017	4,537	4,251	60	226
2018	8,731	8,602	111	18
总数	**49,452**	**47,076 (95%)△**	**866 (2%)△**	**1,510 (3%)△**

△ 括号内的数字为有关的分类总数相对于(a)栏的总数之百分比。

对未有遵从「验窗通知」的法团／业主所采取的执管行动

4.11 法团／业主若无合理辩解而不遵从「验窗通知」，屋宇署可按违规情况向有关法团／业主发出警告信或定额罚款通知书，甚或提出检控（**第 2.6 段**）。为加快处理个别严重个案（如逾期良久仍没有遵从「验窗通知」），当屋宇署已向业主发出第一封定额罚款通知书后，如业主仍没有遵从「验窗通知」又没有合理辩解，该署现会考虑直接向业主提出检控，而不再发警告信／定额罚款通知书。自 2019 年 3 月，该署已就 10 份该类未获遵从的「验窗通知」向相关业主提出检控。

4.12 此外，屋宇署亦可因应职员在进行审核视察时发现窗户处于危险状况而业主未能即时处理，又或法团／业主因实际困难未能遵从「验窗通知」，安排其委聘的顾问公司及政府承建商进行所需的检验和修葺工程，然后向法团／业主追讨检验及修葺工程的费用和监督费，以及附加费（**第 2.7 段**）。

4.13 有关截至 2019 年 3 月，屋宇署就于 2012 至 2018 年所发出、期限已届满但未获遵从的「验窗通知」，向有关法团／业主所采取的执管行动，见**表 5**。

表 5：就未获遵从的「验窗通知」向法团／业主发出警告信、定额罚款通知书及提出检控的情况

	截至 2019 年 3 月屋宇署的跟进行动	数目
(a)	于 2012 至 2018 年期间所发出并期限已届满的「验窗通知」（份）	485,729
(b)	就 *(a)* 行个案，在期限届满时仍未获遵从的「验窗通知」（包括截至 2019 年 3 月仍未获遵从及在逾期后才获遵从的「验窗通知」）（份）	318,168
(c)	就 *(b)* 行逾期个案，在屋宇署发出警告信前已获遵从的「验窗通知」（份）	212,880

(d)	就 *(b)* 行个案，向法团／业主发出警告信#的情况	发出警告信（封）(=*(e)*+*(f)*)	90,401
(e)		发出警告信后「验窗通知」获遵从（宗）	56,423
(f)		发出警告信后「验窗通知」仍未获遵从（宗）	33,978
(g)	就 *(f)* 行个案，向法团／业主发出第一份定额罚款通知书的情况	发出第一份定额罚款通知书（份）(=*(h)*+*(i)*)	2,852
(h)		发出第一份定额罚款通知书后「验窗通知」获遵从（宗）	2,130
(i)		发出第一份定额罚款通知书后「验窗通知」仍未获遵从（宗）	722
(j)	就 *(i)* 行个案，向法团／业主发出第二份定额罚款通知书的情况	发出第二份定额罚款通知书（份）(=*(k)*+*(l)*)	43
(k)		发出第二份定额罚款通知书后「验窗通知」获遵从（宗）	17
(l)		发出第二份定额罚款通知书后「验窗通知」仍未获遵从（宗）	26
(m)	检控（宗）		26

\# *屋宇署没有就所发出的警告信备存分类数字（即所发出的是第一、第二或第三封警告信）。就屋宇署于 2012 年发出而截至 2017 年 10 月仍未获遵从的 262 份「验窗通知」，该署于 2017 年 10 月（或之前）已就其中 120 宗个案向有关业主发出警告信，并于 2017 年底就余下 142 宗个案发出警告信。*

4.14 截至 2019 年 3 月，屋宇署就 109 宗个案安排顾问公司进行所需的窗户检验，当中 22 宗个案已完成窗户检验及（如有需要）窗户修葺工程。该署并已向有关法团／业主追讨相关费用。其余个案的窗户检验或窗户修葺工程尚在进行中。

抽样审核

4.15 屋宇署会抽样审核由合资格人士／注册承建商所提交的「证明书」和（如适用）检验报告，以确定有关的订明检验／订明修葺已妥善进行（**第 3.5 段**）。若发现合资格人士／注册承建商有违规／行为失当／疏忽，该署可提出检控及／或提出纪律处分（**第 2.8-2.9 段**）

4.16 由于屋宇署在 2017 年才于「楼宇状况资讯系统」增设储存审核情况及结果的功能（**第 3.13 段**），故就「强制验窗计划」下获抽样进行审核视察（**第 3.5-3.7 段**）的个案，该署并无于 2012 至 2016 年期间，该署进行抽样审核视察的完成时间及审核结果等资料。至于该署于 2017 年及 2018 年的有关数据，见**表 6-7**。

表 6：完成审核视察的时间

			2017 年 *(x)*	**2018 年 *(y)***
(a)	获抽样进行审核视察的个案（宗）		5,960	3,790
(b)	就*(a)*行个案，完成审核视察的个案（宗）		1,400	834
(c)	*(b)*行个案完成审核视察所需时间	0-30 天（宗）	391 (28%)*	162 (19.4%)*
(d)		31-60 天（宗）	389 (28%)*	237 (28.4%)*
(e)		61-90 天（宗）	210 (15%)*	128 (15%)*
(f)		多于 90 天（宗）	410 (29%)*	307 (37%)*
(g)	*(a)*行个案因业主拒绝／没有回应视察要求而终止跟进（宗）		4,560 (77%)△	2,953 (78%)△
(h)	*(a)*行个案的审核视察截至 2019 年 3 月仍未完成（宗）		0	0

*　括号内的数字为有关个案数目占完成审核视察个案数目（(b)行）的百分比。

△　括号内的数字为有关个案数目占获抽样进行审核视察的个案数目((a)行)的百分比。

4.17　屋宇署表示，该署工作指引订明的时限（**第 3.6-3.7 段**）是该署主动终止跟进有关审核个案的时限，而非要求所有审核个案必须于 30 天／两个月内完成。如业主在时限过后才作出回应，让该署人员入内视察，该署仍会进行审核视察。该署解释，完成审核视察所需的时间须视乎单位业主能否作出配合，因此，部分个案需要较长时间完成。

表 7：审核视察结果

进行审核视察的年份	审核视察（宗）*(a)* *(=(b)+(c))*	符合法例、作业守则及作业备考所进行的窗户订明检验及／或订明修葺工程的个案（宗）*(b)*	不符合法例、作业守则及作业备考所进行的窗户订明检验及／或订明修葺工程的个案（宗）*(c)*
2017	1,439	1,373 (95%)*	66 (5%)*
2018	1,082	1,047 (97%)*	35 (3%)*

*　括号内的数字为有关个案数目占审核视察宗数（(a)栏）的百分比。

对违规的合资格人士及注册承建商的执管

4.18　根据《条例》，屋宇署可就「强制验窗计划」的合资格人士及注册承建商的违规行为提出检控，亦可通知发展局局长所委出的纪律委员会，就合资格人士及注册承建商的违规／行为失当／疏忽进行聆讯及作出命令（**第 2.8-2.9 段**）。

4.19　有关屋宇署于 2012 至 2018 年期间所发现「强制验窗计划」的合资格人士及注册承建商之违规／行为失当／疏忽事项，以及向有关合资格人士及注册承建商所采取的行动，见**表 8**。

表 8：合资格人士及注册承建商的违规／行为失当／疏忽事项及屋宇署的跟进行动

	合资格人士及注册承建商的违规／行为失当／疏忽事项 *(a)*	截至 2018 年 12 月经屋宇署调查后确定须跟进的违规／行为失当／疏忽事项#（宗） *(b)*	截至 2019 年 3 月向合资格人士及／或注册承建商所采取的行动	
			检控（宗） *(c)*	提出纪律处分（宗） *(d)*
(1)	「证明书」内容失实	25	13	3
(2)	未有亲自进行窗户检验	8	4	0
(3)	未有妥善监督窗户修葺	4	3	0
(4)	监督窗户修葺时未有确保窗户安全或已被致使安全	6	4	0
(5)	进行窗户检验的方式相当可能导致他人受伤或财产损毁的危险	19	11	0
(6)	进行修葺时未有确保窗户已被致使安全	2	1	0
(7)	进行窗户修葺的方式相当可能导致他人受伤或财产损毁的危险	3	2	0
	总数	**67**	**38**	**3**

\# *同一宗个案可有多于一宗违规／行为失当／疏忽事项。*

4.20 截至 2019 年 3 月，屋宇署已就上表(b)栏的 67 宗违规／行为失当／疏忽事项完成调查，并将调查结果交给律政司考虑《条例》下的相关法律行动。律政司经考虑屋宇署调查所得的证据、适用法律及《检控守则》的原则，建议不对当中 29 宗违规事项的相关合资格人士及／或注册承建商提出检控，故检控宗数只有 38 宗。此外，屋宇署会根据合资格人士及注册承建商的违规／行为失当

/ 疏忽事项的严重程度决定是否向有关人士提出纪律处分。

5

屋宇署接获的堕窗意外通知

5.1 「强制验窗计划」旨在解决窗户失修的问题（**第 2.1 段**）。然而，自该计划实施后，堕窗意外仍不时发生。有关屋宇署于 2012 至 2018 年期间所接获的堕窗意外通知、有关楼宇是否楼龄为「强制验窗计划」涵盖的楼宇，以及有关意外是否涉及已完成强制验窗的窗户，见**表 9**。

表 9：屋宇署接获的堕窗意外通知

年份	屋宇署接获的堕窗意外通知（宗）*(a)*	*(a)*栏中楼龄属「强制验窗计划」涵盖的楼宇（幢）*(b)*	涉及已完成强制验窗的窗户之堕窗意外（宗）*(c)*	截至 2019 年 3 月就*(c)*栏的个案向合资格人士及／或注册承建商所采取的行动	
				检控（宗）*(d)*	提出纪律处分（宗）*(e)*
2012	27	25	0	0	0
2013	30	30	0	0	0
2014	20	18	2	0	0
2015	17	17	3	0	2
2016	82*	67	5	1	0

2017	86*	74	7	1	0
2018	69*	57	3	0	0
总数	**331***	**288**	**20 (6%)△**	**2**	**2**

* *自2016年起，屋宇署编制的堕窗意外数据，进一步包括传媒报道、业主组织／议员提供有关个别屋苑的堕窗意外记录。*

△ *括号内的数字为涉及已完成强制验窗的窗户之堕窗意外占屋宇署所接获的堕窗意外（(a)栏）的百分比。*

5.2 就上述20宗涉及已完成强制验窗的窗户的堕窗意外（**表9，(c)栏**），当中六宗个案已涵盖于**表8**（**第4.19段**）所列的跟进行动，包括两宗已检控的个案、两宗律政司建议不采取执法行动的个案，以及两宗已展开纪律处分程序的个案。至于其余14宗个案，由于屋宇署在堕窗意外发生后的调查没有发现相关合资格人士／注册承建商有违规／行为失当／疏忽的情况，故无理据采取执法行动。

5.3 屋宇署表示，堕窗个案成因众多，除楼龄外，窗户是否有定期保养或恰当使用也直接影响窗户安全。另外，如楼龄高的楼宇获适时维修保养，其窗户或已全部更换。再者，楼龄达10年或以上的私人楼宇数目约占全港私人楼宇数目的92%。故此，该署认为楼宇的堕窗风险未必与楼龄有直接关系。

6

本署的评论及建议

6.1 综合以上调查所得，本署认为，屋宇署执行「强制验窗计划」有以下不足之处。

(I) 工作进度远低于预期目标

6.2 「强制验窗计划」涵盖楼龄 10 年或以上的私人楼宇（不高于三层的住用楼宇除外），旨在解决该些楼宇的窗户失修问题（**第 2.1-2.2 段**）。「强制验窗计划」在 2012 年 6 月 30 日推行之初，上述楼宇有二万多幢，屋宇署当时的目标是每年选定 5,800 幢目标楼宇进行强制验窗，预期每幢目标楼宇涉及 35 户，首个检验周期预计于五年内（即 2017 年中）完成（**第 4.1 段**）。然而，从**表 1**（**第 4.4 段**）可见，在 2012 及 2013 年，「强制验窗计划」的实际目标楼宇数目只达预期不足 70%。在 2014 年，屋宇署更大幅下调目标楼宇数目至每年 1,000 幢，且不再为完成首个检验周期设下时限。该署之后再把目标楼宇数目下调至 2017 及 2018 年的每年 400 幢。截至 2018 年（即首个检验周期原定完成的年份逾一年后），楼龄为「强制验窗计划」涵盖的楼宇共有 26,537 幢，但当中只有 9,846（37%）幢已被列为该计划的目标楼宇（**第 4.6 段，表 2**）。

6.3 屋宇署解释，「强制验窗计划」的工作进度未达预期目标，原因是推行该计划的工作量庞大，以及目标楼宇每幢涉及的实际平均单位数目远比预期为多。此外，该署亦需要因应从推行计划中所得经验而调整策略及重新调配资源。故此，该署自 2014 年起逐步下调「强制验窗计划」的目标楼宇数目（**第 4.3 段**）。

6.4 本署认为，屋宇署因为「强制验窗计划」的实际执行情况

而调整其选定的目标楼宇数目，本属无可厚非。然而，该署所作的调整，与原先订下的目标之落差极大，难免令人质疑该署就「强制验窗计划」所进行的策划工作有欠周全。该署虽然在计划推出前进行了不同的准备工作，包括向业界举办简介会及参与多个讲座向市民讲解该计划及配套支援的详情（**第 4.2 段**），但该署在计划推行初期仍需处理大量公众查询，亦低估了目标楼宇每幢涉及的实际平均单位数目（**第 4.3 段**），令致该计划的实际推行情况远远落后于原定的预期目标。

6.5 另一方面，在 2012 至 2018 年期间，屋宇署共接获 331 宗堕窗意外通知，当中涉及 288 幢楼龄达 10 年或以上的楼宇（**第 5.1 段，表 9，(a)及(b)栏**）。本署明白，楼宇的堕窗风险未必与楼龄有直接关系。不过，由于楼龄达 10 年或以上的私人楼宇占全港私人楼宇约 92%（**第 5.3 段**），而楼龄高的楼宇中有多少已获妥善修葺，属未知之数，故这类楼宇的潜在堕窗风险实不容忽视。事实上，从**表 9** 可见，在 2012 至 2018 年期间每年所发生的堕窗意外皆以楼龄达 10 年或以上的楼宇占绝大多数。

6.6 然而，若按屋宇署 2018 年每年选定 400 幢目标楼宇作计算，单就余下 16,691 幢尚未被列为目标楼宇的楼宇（**第 6.2 段**），该署将需时近 42 年始能完成首个检验周期。其间，将会有私人楼宇陆续达到 10 年楼龄[8]，因而进入「强制验窗计划」的涵盖范围。再者，已验窗的楼宇在五年后是否有需要再被考虑列为目标楼宇[9]？在这背景下，屋宇署执行该计划的进度以及能否达到该计划「解决窗户失修的问题」这目标，实在是一大疑问。至于屋宇署指，每年有逾一万宗自发进行的窗户修葺或更换的小型工程按照「小型工程监管制度」进行（**第 4.5 段**），有关工程是否涉及修葺或更换整个单位的窗户？该些工程又是否按照「强制验窗计划」的修葺标准进行？本署认为，屋宇署有需要检讨每年选定目标楼宇的实际数目，加快把楼龄属「强制验窗计划」涵盖的楼宇列入为目标楼宇，以进行窗户订明检验及订明修葺，令旧楼宇窗户失修的情况得以有序及有效

[8] 根据屋宇署所提供的资料，在 2020 至 2029 年（10 年）期间，每年达到 10 年楼龄的预计新增私人楼宇（不超过三层高的住宅楼宇除外）由 140 多幢至 300 余幢不等，总数 2,200 余幢。

[9] 在「强制验窗计划」下已验窗的楼宇，在「验窗通知」日期后的五年内不会再获发「验窗通知」。

处理，以保障市民的安全。若有需要，屋宇署应增拨资源。

(II) 没有妥善监察「验窗通知」的遵从情况

6.7 在发出「验窗通知」后，屋宇署会监察「验窗通知」的遵从情况，确保「验窗通知」已获遵从（**第 3.11 段**）。在「强制验窗计划」下，屋宇署就个别单位及大厦公用部分的窗户所发出的「验窗通知」之遵从期限分别为「验窗通知」的日期起计六及九个月（**第 4 页，注 3**）。

6.8 屋宇署自「强制验窗计划」于 2012 年 6 月 30 日实施以来，一直透过「楼宇状况资讯系统」监察「验窗通知」的遵从情况，该署并在 2015 年 6 月开始把跟进未获遵从的「验窗通知」之工作进度纳入由其首长级人员及总专业主任组成的「监察委员会」的监察（**第 3.12 段及注 7**）。该署亦自 2017 年 5 月起优化「楼宇状况资讯系统」，每天经电邮向负责「强制验窗计划」的专业人员提示逾期未获遵从的「验窗通知」（**第 3.13 段**）。然而，截至 2019 年 3 月，期限已届满但未获遵从的「验窗通知」（包括早于 2012 年已发出的「验窗通知」）有多达 49,452 份（**第 4.7 段，表 3，(d)栏**），占发出的「验窗通知」（**表 3，(e)栏**）约 10%。

6.9 就上述 49,452 份未获遵从的「验窗通知」，其中 95%的未获遵从原因是屋宇署未曾接获「证明书」（**第 4.10 段，表 4，(b)栏**）；其他「验窗通知」未获遵从的原因包括须待合资格人士修订「证明书」的资料（2%）（**表 4，(c)栏**）及合资格人士已完成订明检验但未完成订明修葺（3%）（**表 4，(d)栏**）。

6.10 屋宇署表示该署的积极跟进行动，令未获遵从的「验窗通知」数目由 2014 年约 16 万份大幅降至 2019 年 3 月的不足五万份，遵从率近 90%（**第 4.9 段**）。本署并不否定该署的努力，但另一方面，自 2014 年起，该署持续减少把楼宇列为「强制验窗计划」的目标楼宇及减少发出「验窗通知」（**第 4.4 段，表 1，(b)栏及第 4.7 段，表 3，(a)栏**）。在此消彼长的情况下，「验窗通知」的遵从率有所提升实属合理的结果。事实上，截至 2019 年 3 月，仍有于「强制验窗计划」推出初期的「验窗通知」逾期而未获遵从（例如

在 2014 年发出的「验窗通知」仍有 9.8%未获遵从）（**表 3，(e)栏**），情况未如理想。

6.11 本署认为，屋宇署应更积极监察「验窗通知」的遵从情况，以避免个案进一步积压。其中，该署应优先跟进该些逾期良久而该署从未接获「证明书」的个案。

(III) 在 2012 至 2016 年期间欠缺数据以监察职员、合资格人士及注册承建商的工作

6.12 《条例》就「强制验窗计划」的违规人士之罚则，当中以对合资格人士及注册承建商的罚则最重（**第 2.8-2.9 段**），反映该计划的推行，很大程度依赖合资格人士及注册承建商妥善为有关楼宇的法团／业主为其窗户进行订明检验及订明修葺。

6.13 屋宇署就「强制验窗计划」的审核机制（**第 3.5 段**），是要让该署职员监察合资格人士及注册承建商有否妥善进行订明检验及订明修葺。然而，该署在 2017 年前并无制备所需数据，以监察职员执行抽样审核的情形。

6.14 虽然「强制验窗计划」早于 2012 年 6 月 30 日实施，但屋宇署的「楼宇状况资讯系统」在 2017 年才增设储存就该计划进行审核情况及结果的功能。在此之前，该署只备存了能否进入获抽样进行审核的单位此简单资料（**第 3.13 段**）。在 2012 至 2016 年期间，该系统就「强制验窗计划」只备存了「验窗通知」的发出日期、届满日期及遵从日期等资料，而没有备存该署在上述时期每年进行抽样审核的详细统计资料，包括：

(1) 个案由被抽样进行至完成审核视察的时间（2017 及 2018 年的资料见**第 4.16 段，表 6，第(c)-(f)行**）；

(2) 因业主拒绝／没有回应视察要求而终止跟进的个案数目（2017 及 2018 年的资料见**表 6，第(g)行**）；以及

(3) 符合及不符合法例、作业守则及作业备考所进行的窗

户检验及/或修葺工程的个案（2017 及 2018 年的资料见**第 4.17 段，表 7，(b)-(c)栏**）。

6.15 本署认为，屋宇署作为执行「强制验窗计划」的政府部门，理应自该计划实施起便备存有关审核视察的数据，以查核其职员有否适时完成审核视察（**第 3.6-3.7 段**），以及监察合资格人士及注册承建商所完成的窗户订明检验及订明修葺是否符合法例、作业守则及作业备考的要求。就违规的合资格人士及注册承建商，屋宇署须作出适当跟进行动，包括检控、提出纪律处分及/或发警告信（**第 2.8-2.10 段**）。该署在「强制验窗计划」推行四年多后，始备存审核视察的数据，可说是计划不周，监察不足。事实上，若署方的管理层在计划推出之初已具备这些数据，便可早日得悉下文第 6.16 段所提及的问题，从而作出改善。

(IV) 完成审核视察的所需时间未能符合工作指引的要求

6.16 自 2015 年 8 月起，屋宇署把完成审核视察的时限定为两个月（**第 3.7 段**）。就屋宇署于 2017 年所抽样而成功完成审核视察的 1,400 宗个案（**第 4.16 段，表 6，第(b)行，(*x*)栏**），仅有 780 宗个案（56%）的审核视察是在上述时限内完成（**表 6，(*x*)栏，第(c)-(d)行**）；该署就余下 620 宗个案（44%）（**表 6，(*x*)栏，第(e)-(f)行**）完成审核视察的时间均未能符合工作指引要求，其中 410 宗个案（29%）更需时逾 3 个月始完成审核视察（**表 6，(*x*)栏，第(f)行**）。至于该署于 2018 年所抽样而成功完成审核视察的 834 宗个案（**表 6，第(b)行，(y)栏**），仅有 399 宗个案（47.8%）的审核视察是在上述时限内完成（**表 6，(y)栏，第(c)-(d)行**）；该署就余下 435 宗个案（52%）（**表 6，(y)栏，第(e)-(f)行**）完成审核视察的时间均未能符合工作指引要求，其中 307 宗个案（37%）更需时逾三个月完成（**表 6，(*y*)栏，第(f)行**）。上述客观数据反映，屋宇署完成审核视察的时间经常超出工作指引的规定。

6.17 本署认为，屋宇署职员必须致力遵守工作指引所订明的跟进时限，以尽早发现有问题的窗户订明检验及订明修葺工程，以及作出适时的跟进，包括执管。

6.18 另外，根据屋宇署有关工作指引的原文，该署职员须于接

获进行审核视察通知的 30 天 / 两个月内完成有关视察（**第 3.6 – 3.7 段，注 5 及 6**）。屋宇署辩称该 30 天 / 两个月时限是指该署主动终止跟进审核个案的时限，而非要求所有审核个案必须于两个月内完成（**第 4.17 段**）。本署对这演绎存疑。「完成审核视察」字面的意思非常清晰，是指该署职员成功进入获抽选的单位并完成审核该单位的窗户订明检验及 / 或订明修葺工程。该署职员若未能进入获抽选的单位进行审核工作，有关审核视察根本未曾进行，更遑论完成。如果屋宇署认为现行按其上述演绎的跟进行动合适，便应修改有关工作指引，以准确反映有关行动。

(V) 审核成效因未能进入单位进行审核视察而受影响

6.19 屋宇署进行审核视察的目的，是要确定接获「验窗通知」的法团 / 业主之窗户的订明检验及 / 或订明修葺是否已按照《条例》、作业守则及作业备考进行（**第 3.5 段**）。屋宇署职员若未能进入获抽样进行审核视察的单位检视有关单位窗户的状况，该署既无法确定该些单位的窗户是否安全或被致使安全，以及须否作出跟进行动，亦难以全面评核「强制验窗计划」的成效。

6.20 根据屋宇署的工作指引，获抽样进行审核视察的单位之业主若对该署的视察要求坚持不作回应，该署便不会再作跟进（**第 3.10 段**）。

6.21 就屋宇署于 2017 及 2018 年抽选进行审核视察的个案，分别有 77%及 78%是因业主拒绝或没有回应该署的视察要求而终止跟进（**第 4.16 段，表 6，(*x*)及(*y*)栏，第(g)行**）。该署耗用大量资源作审核视察，但成效却甚为有限。

6.22 此外，屋宇署订定的抽查率（自 2017 年起，抽查率是 10%）是指该署抽选已接获的「证明书」进行审核视察的百分比，而非该署职员实际进入获抽选的单位的百分比（**第 3.8 段**）。根据上段无法入屋进行审核视察而终止跟进的数据，屋宇署在 2017 及 2018 年就已接获的「证明书」进行审核视察的实际审核率分别只有 2.3%及 2.2%。

6.23 本署认为，屋宇署应研究措施，以提升该署职员进入单位进行审核视察之成功率，从而提升整个审核视察机制的成效。此外，该署应以进入单位进行审核视察的实际审核率，而非抽查率作为工作指标，以反映审核视察的真实情况。

(VI) 对法团／业主违规情况的执管有延误

6.24 法团／业主若无合理辩解而不遵从「验窗通知」，屋宇署可向其发出警告信或定额罚款通知书，甚或提出检控（**第 2.6 段**）。相关数据显示，该署有就不遵从「验窗通知」的法团／业主采取相应的跟进及执管行动（**第 4.13 段，表 5**）。不过，就屋宇署早于 2012 年发出但及至 2017 年 10 月仍未获遵从的 262 份「验窗通知」，该署虽于 2017 年 10 月或之前就其中 120 宗个案向有关业主发出警告信，但就余下 142 宗个案，该署于 2017 年底（逾五年）才向有关业主发出警告信，明显属延误（**表 5，注**）。本署认为，屋宇署必须适时向未有遵从「验窗通知」的业主采取执管行动。

建议

6.25 综合以上评论，申诉专员建议屋宇署：

(1) 全面检讨「强制验窗计划」的实施情况，制订切实可行的工作目标，加快把楼龄属「强制验窗计划」涵盖的楼宇列入为目标楼宇，以进行窗户订明检验及订明修葺。若有需要，该署应增拨资源（**第 6.4-6.6 段**）；

(2) 更积极监察「验窗通知」的遵从情况，以及尽快及有效地处理已积压个案（**第 6.8-6.11 段**）；

(3) 检讨需否就其工作指引中有关完成审核视察的时限的定义作出修改，以准确及清晰反映署方的要求，并提示职员务须按照工作指引所订明的时限跟进审核视察个案（**第 6.16-6.18 段**）；

(4) 研究措施，以提升职员进入获抽样进行审核视察的单位之成功率，从而提升整个审核视察机制的成效（**第 6.21 及 6.23 段**）；

(5) 研究以进入单位进行审核视察的实际审核率，而非抽查率作为工作指标，以反映审核视察的真实情况（**第 6.22-6.23 段**）；以及

(6) 适时向未有遵从「验窗通知」的业主采取执管行动（**第 6.24 段**）。

鸣谢

6.26 本署进行调查期间，获屋宇署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署
档案：OMB/DI/420
2019 年 8 月